

Kommittédirektiv

Åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet

Beslut vid regeringssammanträde den 21 april 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Syftet är både att förbättra situationen för de anställda och att värna den offentliga verksamheten.

Utredaren ska bl.a.

- analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder,
- analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som stärker skyddet för uppgifterna,
- göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas,
- ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar och andra kränkningar behöver förstärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2023.

Uppdraget att överväga åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet

Enligt flera undersökningar är det relativt vanligt att offentliganställda utsätts för våld, hot och trakasserier. Problemet har under senare tid uppmärksamrats bl.a. i förhållande till socialtjänsten och brottsbekämpningen men finns i princip i hela förvaltningen.

Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda kan få betydande konsekvenser för den enskilde och är i förlängningen angrepp även på det demokratiska systemet. Det är mycket allvarligt om gärningarna leder till att en tjänsteman agerar på något annat sätt än som föreskrivs i författning. Då hotas såväl grundläggande principer om likabehandling och rättssäkerhet som effektiviteten i den offentliga verksamheten. Dessutom är det mycket allvarligt om angreppen normaliseras och leder till ett minskat intresse för att söka sig till eller stanna kvar i viktiga yrken.

En minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder

Enligt förvaltningslagen (2017:900), som innehåller grundläggande bestämmelser om förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar, ska myndigheterna i princip dokumentera sina beslut. För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar dagen för beslutet och vad beslutet innehåller samt vem eller vilka som har fattat beslutet eller varit föredragande eller medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (31 §). Bestämmelsen kräver inte att ett beslut sätts upp särskilt och undertecknas men krav på det kan följa av en specialförfattning.

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska enligt förvaltningslagen så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt (33 §). Det innebär att myndigheten på eget initiativ ska underrätta parten om beslutet i dess helhet. Normalt sett betyder det att myndigheten skickar hela beslutet, med uppgift bl.a. om vem eller vilka som fattat det, till parten.

Förvaltningslagens bestämmelser om beslut tillämpas inte i vissa kommunala ärenden eller i brottsbekämpande verksamhet hos de brottsbekämpande myndigheterna och tillämpas inte heller om det finns avvikande regler i någon annan författning. Bestämmelser som i enlighet med detta tillämpas i stället för förvaltningslagen kan bl.a. gälla dokumentation av beslut.

Utanför förvaltningslagen finns det, t.ex. för den brottsbekämpande verksamheten, bestämmelser om dokumentation även av andra åtgärder än beslut. De bestämmelserna kan innebära att det i en handling ska anges bl.a. vem eller vilka som har utfört en viss åtgärd. Den enskilde får ofta del av handlingar, t.ex. förundersökningsprotokoll, med dokumentation enligt dessa regler.

Den reglering som nu beskrivits medför att namn på offentliganställda i stor utsträckning framgår av beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder. En åtgärd som har föreslagits för att minska offentliganställdas utsatthet är därför att minska exponeringen av namn i handlingarna. Polismyndigheten har t.ex. i en hemställan till regeringen efterfrågat möjligheter att inte använda namn utan en form av internt identifikationsnummer när dokumentation görs (Polismyndighetens skrivelse den 11 juni 2021, Ju2021/02387, Stärkt medarbetarskydd). Ett alternativ till det skulle kunna vara att använda namn när dokumentation görs, men utelämna dem när någon ska få del av en handling. Tanken med Polismyndighetens förslag är inte att begränsa rätten att på begäran få del av namn, utan endast att det ska krävas en extra åtgärd för att få del av dem. Detta ska motverka otillbörligt agerande i affekt.

När det gäller detta förslag ska det beaktas att kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder är ett uttryck för en av utgångspunkterna för det svenska statskicket: att de som utövar offentlig makt inte ska vara anonyma. En ordning där den som t.ex. får del av ett beslut samtidigt får veta vem eller vilka som har fattat beslutet bidrar till allmänhetens förtroende för myndigheterna och till legitimiteten för den offentliga maktutövningen. Ordningen underlättar också insyn, kontroll och ansvarsutkrävande. Om kraven på användning av namn ska minskas, behöver det därför vara klarlagt att det finns ett angeläget behov av det på ett visst område.

Som anges ovan är det relativt vanligt att offentliganställda utsätts för våld, hot och trakasserier, något som i förlängningen utgör ett angrepp även på det demokratiska systemet. Det är därför motiverat att utreda om offentliganställdas utsatthet innebär t.ex. att det på vissa områden eller under vissa förhållanden finns skäl för att, utan att begränsa rätten att på begäran få del av namn, tillåta att namn utelämnas när någon ska få del av en handling.

Frågan ska övervägas med beaktande av offentliganställdas utsatthet men också av om en minskad användning av namn kan påverka förtroendet för och synen på förvaltningen. Hänsyn ska även tas till eventuella nackdelar i form av försämrade möjligheter till insyn, kontroll och ansvarsutkrävande.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av en minskad exponering av offentliganställdas namn,
- ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som minskar kraven på användning av namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag, som även får avse personer som utför förvaltningsuppgifter utan att vara offentliganställda.

Uppdraget omfattar att göra överväganden för förvaltningsmyndigheterna men inte domstolarna. Utredaren ska göra sektorsspecifika överväganden och fokusera på sådana delar av förvaltningen där de anställda är särskilt utsatta för våld, hot eller trakasserier.

Ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda

Hos myndigheterna finns uppgifter om offentliganställda bl.a. i personaladministrativ verksamhet. Bestämmelser om sekretess i sådan verksamhet finns i 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I 39 kap. 3 § finns bestämmelser som syftar till att ge offentliganställda skydd mot hot och trakasserier. Enligt paragrafens första stycke gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider något annat allvarligt men om uppgiften röjs. Uttrycket enskilds personliga förhållanden omfattar även en uppgift om den enskildes namn. Begränsningen till personaladministrativ verksamhet innebär att bestämmelsen inte ger något stöd för att hemlighålla vem som t.ex. fattat ett visst beslut. Av paragrafens andra stycke följer ett förstärkt skydd för kontaktuppgifter, fotografier och uppgifter om närstående. I paragrafens tredje stycke, slutligen, regleras ett särskilt skydd för personnummer och födelsedatum hos Riksdagens ombudsmän och vissa myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men.

Uppgifter om offentliganställda finns även i folkbokföringen och liknande register. Bestämmelser om folkbokföringssekretess finns i 22 kap. 1 §. Enligt paragrafen gäller sekretess för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser bl.a. folkbokföringen. För uppgifter i folkbokföringen finns de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter.

Polismyndigheten har i den ovan nämnda hemställan från juni 2021 anfört att det finns anledning att överväga ett förstärkt skydd både för namn i den personaladministrativa verksamheten och för kontaktuppgifter utanför den verksamheten. Enligt Polismyndigheten framstår skyddet för kontaktuppgifter i den personaladministrativa verksamheten som verkningslöst, eftersom uppgifterna lätt kan sökas fram på internet om t.ex. namnet på en anställd eller registreringsnumret på hans eller hennes privata fordon är känt. Dessutom anser Polismyndigheten att ett förstärkt skydd för uppgifter om studenter på polisutbildningen bör övervägas, eftersom det kan befaras att det gjorts försök att kartlägga studenter på utbildningen.

Riksdagen har i juni 2021 tillkännagett för regeringen att skyddet för polismän och rättsväsendets personal behöver stärkas (bet. 2020/21:JuU41 punkt 6, rskr. 2020/21:389). Ett första steg är enligt tillkännagivandet att ge polismäns personuppgifter ett starkare skydd i offentlighets- och sekretesslagen. Som huvudregel, sägs det, bör uppgifter om polismäns identitet och hemadress inte vara offentliga. Enligt tillkännagivandet bör det också övervägas om lagstiftning ska införas för att minska spridningen av personuppgifter när det gäller polismän och deras anhöriga till olika upplysningsföretag samt om skyddet behöver stärkas även för andra personer som arbetar inom rättsväsendet. Riksdagen har tidigare, i november 2020, tillkännagett för regeringen bl.a. att den bör återkomma med förslag på åtgärder som gör arbetsmiljön säkrare för polismän i yttre tjänst (bet. 2020/21:JuU3 punkt 2, rskr. 2020/21:57).

Skyddet i myndigheternas personaladministrativa verksamhet för uppgifter om offentliganställda förstärktes senast genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2018. I lagstiftningsärendet gjordes bedömningen att det saknades skäl att föreslå ändringar av skyddet för namn. I ärendet underströks, med hänvisning till tidigare förarbeten, också att man inte bör

göra sig överdrivna föreställningar om effekten av sekretess i personaladministrativ verksamhet. Detta då de skyddade uppgifterna ofta går att hitta på andra sätt, t.ex. genom sökningar på internet (se prop. 2016/17:208 s. 65–66).

För att offentliganställda ska ha ett tillräckligt starkt skydd i praktiken mot våld, hot och trakasserier finns det nu anledning att mer generellt utreda ett förstärkt skydd för uppgifter om dem. Med anledning av vad Polismyndigheten har anfört om försök att kartlägga studenter på polisutbildningen, bör dessutom ett förstärkt skydd för uppgifter om studenter på den utbildningen utredas.

Frågorna ska övervägas med beaktande av offentliganställdas utsatthet men också av den restriktivitet som, på grund av intresset av insyn i den offentliga verksamheten, gäller vid införande eller utökning av sekretess.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda samt studenter på polisutbildningen,
- ta ställning till om behovet motiverar författningsändringar som stärker skyddet för uppgifterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag, som även får avse personer som utför förvaltningsuppgifter utan att vara offentliganställda.

Uppdraget omfattar inte att överväga begränsningar i grundlagsskyddet för vissa söktjänster.

Ett ändamålsenligt straffrättsligt skydd för tjänstemän

Våld, hot och andra kränkningar såsom förolämpningar och ofredanden mot myndighetsföreträdare är ett allvarligt problem och risken för otillbörlig påverkan på myndigheters beslutsfattande måste tas på stort allvar. Det straffrättsliga skyddet för dessa grupper måste därför vara ändamålsenligt och starkt.

Regeringen har under de senaste åren vidtagit flera åtgärder för att stärka det straffrättsliga skyddet för samhällsnyttiga funktioner. Den 1 januari 2020 infördes det gradindelade brottet sabotage mot blåljusverksamhet i 13 kap. 5 c § brottsbalken och straffskalan för grovt våld eller hot mot tjänsteman

skärptes i samband med propositionen Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning (prop. 2018/19:155). Därutöver föreslogs i betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2) ett förstärkt straffrättsligt skydd för utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Utredningens förslag har remitterats. Regeringen har även vidtagit flera lagstiftningsåtgärder som innebär ett generellt sett skärpt straffrättsligt skydd mot våld, hot och trakasserier. Bland annat har straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott skärpts och skyddet för den personliga integriteten har stärkts och moderniserats, till exempel genom att det straffbara området för olaga hot har utvidgats, se propositionerna Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott (prop. 2016/17:108) och Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (prop. 2016/17:222). Även om det i närtid alltså har vidtagits flera åtgärder för att stärka det straffrättsliga skyddet finns det anledning att överväga om ytterligare åtgärder behövs för att stärka skyddet för tjänstemän.

Såväl Blåljusutredningen (Ju 2016:23) som Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (Ju 2020:12) har gjort nedslag i 17 kap. brottsbalken, som reglerar brott mot allmän verksamhet. Den sistnämnda utredningen har lyft fram de ökade problemen med våld, hot och trakasserier mot offentliganställda, som påtalats av bl.a. Arbetsgivarverket i en hemställan till regeringen (Arbetsgivarverkets skrivelse den 19 juni 2019, Ju2019/02310, Översyn av skyddet för statstjänstemän som utsätts för våld, hot och trakasserier) samt av Polismyndigheten i den ovan nämnda hemställan från juni 2021. Arbetsgivarverket har i sin hemställan gett exempel på hur statsanställda utsätts för bl.a. telefonterror, förolämpningar, förtal, skadegörelse, hot om självmord och ogrundade orosanmälningar till socialtjänsten samt uppgett att vissa former av trakasserier kan få stor spridning genom sociala medier. Utredningen har konstaterat att de problem som beskrivits framstår som allvarliga. För att bedöma behovet av straffrättsliga åtgärder för den typ av ageranden som det hänvisats till, skulle det emellertid enligt utredningen krävas ytterligare kartläggning och analys.

Polismyndigheten har i sin hemställan till regeringen framfört önskemål om att utveckla och förstärka det straffrättsliga tjänstemannaskyddet genom att utöka möjligheterna att beivra subtila hot och trakasserier mot tjänstemän. Enligt Polismyndigheten bör en utökning övervägas av det kriminaliserade

området med inriktning mot att träffa ageranden som syftar till att kränka tjänstemannens personliga frid utan att inskränka utrymmet att granska eller kritisera tjänstemännen eller den verksamhet som bedrivs. Polismyndigheten har därefter anförut att deras medarbetare, främst i yttre tjänst, på senare tid framfört att det upplevs som tillåtet att håna, förödmjuka och använda verbalt nedsättande uttryck mot dem.

Förolämpningar mot tjänstemän var tidigare särskilt kriminaliserade som missförläppelse mot tjänsteman, men är i dag kriminaliserade som framför allt förolämpning. Med hänsyn till vad Polismyndigheten och Arbetsgivarverket framfört finns det dock i ljuset av tjänstemännens utsatthet skäl att se över hur det straffrättsliga skyddet mot förolämpningar och andra kränkningar av tjänstemän är utformat och om förändringar behövs för att säkerställa ett ändamålsenligt och tillräckligt starkt skydd för tjänstemän.

Även om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän har förstärkts under de senaste åren genom ändringar i bl.a. 17 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken finns det mot bakgrund av det anförda ett behov av att göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ i syfte att säkerställa att det straffrättsliga skyddet är ändamålsenligt utformat.

Blåljusutredningen har i sitt betänkande Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2) bedömt att det inte finns tillräckligt starka skäl att göra en större systematisk omarbetning av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken och därvid byta ut begreppet myndighetsutövning (se s. 121–124 i betänkandet). Inte heller Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor har sett behov av någon sådan förändring. Mot den bakgrunden bör översynen göras med utgångspunkt i att det straffrättsliga skyddet även fortsättningsvis ska utgå från begreppet myndighetsutövning.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i att det straffrättsliga skyddet även fortsättningsvis ska utgå från begreppet myndighetsutövning göra en språklig och saklig översyn av straffbestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken och ta ställning till om skyddet behöver förstärkas,

- ta ställning till om det straffrättsliga skyddet för tjänstemän mot förolämpningar och andra kränkningar behöver förstärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en dialog med och hämta in upplysningar från myndigheter och organisationer som berörs av frågorna. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2023.

(Justitiedepartementet)